

アフリカ支援問題と 生計アプローチ

齋藤文彦

はじめに

2005年はアフリカを含む発展途上諸国にとってきわめて重要な年である。2000年の国連特別総会には多くの国々の元首が参加し、国連ミレニアム宣言を採択した。この宣言とそれまでの主要な国際会議などですでに採択された国際開発目標を統合し、ミレニアム開発目標(Millennium Development Goals: MDGs)を採択した。MDGsは発展途上諸国の貧困の削減、保健・教育の改善等の八つの目標を2015年までに達成すべきとした。とりわけ、1日1ドルに満たない所得で暮らさざるを得ない極度の貧困に苦しむ人々の数を1990年を基準として2015年までに半減させる、としている。90年時点では世界人口の約28%にあたる12億人以上の人々がこの基準以下であったが、それを半減することを目指すのである。MDGsの採択から5年が経過し、その成果と問題点を含め今後の対応策が協議される節目の年が今年である。それに合わせて主要国首脳会議(G8)なども開催さ

れ、アフリカ問題はいま世界的注目を集めている。

MDGsをめぐるこれまでの取り組みは、かならずしも満足できるものではない。例えば、貧困者の人口に占める割合は各地域で低下傾向にはあるものの、目標達成にはさらなる努力が不可欠である。また、貧困の減少は地域差が大変大きい。東アジアや太平洋地域や南アジア地域においては、目標達成はほぼ確実とみられる。しかし他方、サハラ以南アフリカ地域(以下、アフリカと略す)では目標達成ペースから大きく逸脱しており、このままでは目標の達成はほぼ不可能である。UNDP(国連開発計画)の推計によるとアフリカでの目標の達成は2147年まで待たなければならない(UNDP[2003:2])。

1. 農村開発をめぐる考え方の変遷

21世紀初頭においてアフリカの人口の6割以上は収入を農業に依存しており、この割合は他の途上地域よりも高い。総じてアフリカ農業は生産



性が低く、そのことが一因となり、アフリカでの貧困が生じている。それゆえに、貧困の根源ともいべき農村開発をめぐる考え方の推移を振り返り、現在主流となっている考え方を整理してみよう。

これまでの農業・農村開発をめぐる動きを振り返ると、時代ごとに異なった考え方がとられていたことがわかる。単純化していえば、1950年代は近代化の時代、60年代は緑の革命の時代、70年代は国家主導の時代、80年代は市場自由化の時代、90年代は参加とエンパワメントの時代、そして21世紀に入ってから生計アプローチの時代であるといえる。

第二次世界大戦以降、先進諸国は途上国の飢餓や貧困が世界の不安定をもたらすとして、その解決へ動き始める。停滞した途上国の社会を変革し、近代化することが問題解決につながるとする近代化論が影響力を得ていった。生産効率においても、また社会構造においても、農村は停滞の象徴と考えられた。

1960年代に入るとそれは緑の革命という形で一つのピークを迎える。緑の革命とは農業生産性の飛躍的向上を目指し、品種改良された穀物類などの新しい農業技術の確立と、その技術の発展途上国への導入の過程をいう。

その一方で、やや異なった発想を展開したのが「小農振興信仰」とでも呼べる考え方である。それによれば、小農は経済的に効率がよいので、これを支援することで農業生産を高めようとする。この小農の生産力を国家の支援によって引き出すとして、1970年代には総合農村開発がしばしば採用された。

しかし、総合農村開発は肥大する国家官僚機構を残したが、目覚ましい成果を上げなかった。1980年代になり新古典派経済学の影響力が増大

すると、国家の経済運営においては構造調整政策がとられ、農村開発においても市場自由化を進める政策へと転換されていくことになる。

緑の革命も総合農村開発プロジェクトでも、また市場自由化政策においても、外の専門家が描く政策に農村の人々は従うという構図があった。結果的に、政府も市場も両方が失敗に帰した。そこで従来の「上からのおしつけ」ではなく、「下からの」活動が見直されることになる。開発の過程において、社会的弱者が決定過程に参加することによって、自らの人生を切り開くためのさまざまな力をつけることが肝要と思われるようになる。参加とエンパワメントは1990年代には大きな流れとなった。

21世紀に入り、参加の考え方を延長し、貧しい人々の主体性を重視した生計(livelihoods)アプローチが登場する。この考え方では、農家が外部環境や農村の状況、また市場動向を主体的に判断し、それに基づいて適切と考える生計戦略をとる、とされる^{†1}。

このような考え方の変遷は何をもたらしたのであろうか。農民、とりわけ小農への見方が定まらないことも影響し、MDGsにおいては、農業・農村開発の位置づけは明確ではない。途上国の貧困の大部分を占める農村の貧困を削減することは貧困全体の削減に大きな貢献をするにもかかわらず、残念ながら現在の国際合意においては農業・農村開発は工業開発でも都市開発でもないという意味においてのみ明確であるにすぎない。これは実は大変危険な状況である。

†1 持続的生計アプローチという用語も用いられるが、基本的に同じ内容を指す。生計アプローチについては、例えば Livelihoods Connect のホームページを参照されたい。

2. 参加型開発から生計アプローチへ

農村開発の変遷は、揺れ動きつつも、農村で生活するアフリカ人自身の主体性を重視する方向へと定まってきた。しかし同時に、主体性をめぐる議論は大変根本的な課題を提起している(斎藤[2005])。

参加型開発はそれ以前の開発の考え方への反省として登場したが、しかし実際に参加の名のもとに実施された活動に対しては批判も多い。批判者によれば、参加やエンパワーメントを重視しているといいつつも、表面的な手法の導入だけで終わる場合も多いとされる。そのため、理念とは反対に、複雑な開発過程における主体的参加に関連する一連の問題を回避し、結果的には「参加」という言葉さえあればさまざまな開発プロジェクトが実施された。その帰結、外部者が途上国の人々を尊重するのではなく、前者が後者を「専制的に」支配したとされる。さらに、小規模でひざをつめて討議すればいい結果につながったのではなく、その地域を支配する人々を利した場合が多かった。専制論者はおおむねこのような批判を参加型開発に対して展開する(Cooke and Kothari[2001])。

しかし、このような批判を受けながらも開発過程における参加の重要性はますます高まっている。実際に、専制論者たちも参加以前の開発への逆戻りを主張はしていない。そもそも参加とはアフリカ人が自分たちの生活や生き方に影響を与えることに対して、当事者として意見を表明したり、権利を行使することを意味する。確かに、「参加型開発」という名前ですべて実際に実施される活動には本末転倒の場合もあったが、しかしそのことは参加本来の意義を減ずるものではない。むしろそのように問題のある状況が発生しているからこそ、当事者の主体性(agency)をめぐる議論が(再)提

議される必要がある。専制論者たちが提起した参加をめぐる権力構造や政治の重要性、また行為主体の主体性は、核心的課題である。貧しい人々や社会的弱者が、それぞれが生きる社会において、権力をもつ人々や豊かな人々とのせめぎ合いのなかでいかに主体性を確保できるかに、注意は向けられなければならない(Hicky and Mohan[2004])。

このような問題意識を背景に、行為主体がまわりの政治的・経済的・社会的環境とのやりとりのなかで生存戦略をいかに自律的に打ち出すのかに着目したのが生計アプローチである。

アフリカ人にとってはさまざまな生計手段があり、自然のもの、物理的なもの、人的なもの、財産、社会関係などさまざまな資産を活用して人々は生計を立てる。重要なのは単に資産があるだけでなく、それらをどのように活用するかである。その際人々は、周りの環境から得られるさまざまな情報をもとに判断を下す。そしてそのような判断と行動は各種制度、社会関係、ならびに文化的規範に大きく影響される。

例えば個人・企業・組織・国家などの行為主体は特定の状況において、知識や能力をもとに、問題や課題を考察し、それに対する対応をとる。ここでとられた行動は、その行為主体自身また他者のさらなる行為に影響を与える。そのような影響は比較的客観的な行為結果のみならず、特定の問題や課題がどのように認識されるかで大きく変わってくる。したがって行為の主体性は政治的・経済的・社会的・文化的・宗教的なさまざまな要素から成り立っている。

開発を生計という視点からみれば、援助も変わってくる。援助という名のさまざまな取り組みが社会的に恵まれないアフリカの人々自身の生計を向上させるのかどうか、彼・彼女らの生存へのときとして血のにじむような取り組みに合致し、こ

れらの人々の思いを実現させる可能性があるのかどうかという視点は決定的な重要性をもつ。

また、生計アプローチに立脚するとき、アフリカの開発をめぐるさまざまな論点は有機的につながっていることが判明する。例えばアフリカの国家は「弱い」とか「崩壊している」としばしば形容されるが、しかしアフリカ人にとって国家とはその生計戦略のなかでどのような意味合いをもっているのだろうか。国家は単に経済的利益を得るための収奪の対象なのであるだろうか。それとも多くの人々が共通に抱える課題を解決する可能性のある機構なのであるだろうか。アフリカをめぐる国家論も盛んであるが、生計アプローチから国家を議論し直すことも有意義であろう。

さらに、だらしのない国家は国民の安全を確保できないために、人間の安全保障という考え方も強調されている。生計戦略はそもそも行為主体のリスク管理をその土台としている。リスクには自然災害や環境劣化のみならず、インフレやクーデターといった経済的・政治的なものも含む。そのような身近にあるリスクに対処しつつ、貧しい人々は仮に貧乏であっても、決して無気力に生きているのではない。多くの場合、その状況を正確に認識し、それを何とか克服したいとさまざまな活動に従事している。すなわち生計をめぐる判断は、決定者を取り巻く社会構造と決定者のもつ主体性のせめぎ合いのなかで、時には能動的に、また時には受動的になされる。このように、生計アプローチは行為主体のリスク管理という要素を通じて、開発と安全保障をつないでいる。



3. 21世紀のアフリカ支援



今日のアフリカは発展途上世界のなかにあっても際立っている。MDGsの採択から5年が経過し

ようとしているが、その達成が最も危ぶまれている地域がアフリカであることには疑いの余地がない。2001年においてアフリカの貧困の程度は際立って高く、人口の46%が貧困で、また人口の3分の1が栄養不良状態にあり、その割合が増加している国さえある(UN Millennium Project[2005: 23])。初等教育を修了する生徒の割合は1990年から2002年の間50%あたりで止まったままである。

この地域の問題点の一つは経済成長という観点でも、また社会開発の指標でも、他の地域と比べてその状況が際立って悪いことである。これは政治と経済の両方の側面において根本的な課題が存在することを意味している。成長しない経済をいかにして成長へと導くか、改善しないさまざまな人間の生活実態をどうやって反転させるか、それぞれが重要な課題である。

アフリカ問題に関連して近年いくつかの重要な動きが出ている。アフリカ問題への関心はそれぞれの国によっても異なるが、イギリスはとりわけ高い関心を示しており、ブレア首相のもとに組織されたアフリカ委員会(Commission for Africa)は今年3月に「Our Common Interest」と題する最終報告書を提出している。さらには7月にスコットランドのグレンイーグルスで開催された主要国首脳会議(G8)においてもアフリカ問題が取り上げられた。その際には重債務貧困国が国際金融機関に対して負っている全債務を免除することが合意された。G8では2010年までに途上国向けの政府開発援助(ODA)を倍増し、500億ドルにすると表明した。

また、今年9月にはMDGsの進捗状況を点検するための国連特別総会が開催される予定で、そのなかでアフリカ問題が重要となることを、多くの関係者が予想している。

アフリカ問題がG8によって取り上げられたのはこれが初めてではなく、2002年のカナナス・サミットでもアフリカ行動計画の採択という形で取り上げられている。この行動計画はアフリカ連合が2001年に採択したアフリカ開発のための新パートナーシップ(New Partnership for Africa's Development : NEPAD)を先進諸国として支援するという意味合いをもつ。

他方、今回のサミットにおける今後のアフリカへの対応策には、生計アプローチを重視する立場から考えると、いくつかの大変興味深い論点が含まれている。第1に、サミットを主催したイギリスは開発援助の分野においても主導的立場にあり、イギリス自身が生計アプローチを援助の基本的考え方として据えている点である。先のアフリカ委員会の報告書は膨大で、さまざまな問題の分析や対応を提言している。この報告書は生計アプローチをその基礎とするとは明言していないが、しかしlivelihoodsという言葉は随所にみられ、考え方においては明らかに生計アプローチを意識している。

第2に、生計アプローチが主張する行為主体の自律性は、援助においてはアフリカ諸国の主体性の尊重が鍵になる。その意味において、アフリカ諸国のNEPADへの取り組みと、そのための先進諸国による支援という形で、外部支援者主導ではなくアフリカ主導による対策を強調した意義は小さくない。その前提がなければ、アフリカ人個々の主体性を尊重することなど不可能である。

第3に、今回のサミットにおいてアフリカへの支援額を増やす方針を示したことは評価できるにしても、金額の増加が効果的支援には直結しないため、生計アプローチを実現するための具体的方策が必要不可欠となる。生計アプローチが国際的には主流になりつつあり、そのなかではアフリカ

人の生活改善への自らの意欲とそれに対する外部支援の整合性が強調されてきたことは、実際の個々の開発事業ではどのような変化をもたらしたのであろうか。実は、この点に関してはまだ確固たる評価はできない。

しかし、生計アプローチの考え方は、それ以前の参加型開発とその批判が示すように、開発に代わる根源的課題を提示している。それゆえ、一方では理念としての考え方が実践に移される際に伴うさまざまな困難を示しつつ、しかし他方では後戻りできない議論の現状を示している。つまり、「生計アプローチ」と表現しようが「参加型開発」といおうが、規範的価値として、i)人々を開発の中心とし、ii)参加と主体性を尊重し、iii)持続性があり、iv)エンパワーメント重視であるということは基本的に支持されている。またこれを実務面では、i)官・民・ボランティアのパートナーシップで実施する、ii)多くの関係する側面を総合的に考慮する、iii)ジェンダーや民族集団などの必ずしも「表面化」しない要素に配慮する、iv)柔軟で長期的にみて変化する支援を実施する、ということが基調となりつつある(Toner[2003])。



4. 日本のアフリカ支援策



ではわが国は、あるいは日本人であるわれわれ自身は、このような動向にどのように対処していけばいいのであろうか。

近年の開発研究においては日本自身の経験を途上国への支援に生かす視点が強調されている。例えば日本における教育制度の普及や保健衛生の改善などが注目され、その経験を途上国に生かす試みが模索されている。とりわけ注目されているのは戦後の生活改善運動であり、これは実は現在の生計アプローチを先取りする取り組みとして再評



価されている。

日本の経験分析は大変興味深い取り組みであり、現在の途上国への応用も可能性が高い。しかし、日本の経験を途上国支援の実践面において生かすためには、いくつかの課題が浮かび上がる。

第1に、日本の国際協力は国際機関や他の先進諸国の動向に遅れまいとする姿勢が住々にして強く、日本自身の経験を積極的に活用しているとは残念ながら言い難い。実務に携わる関係者自身がこのような経験をほとんど知らず、したがって教訓として貴重な日本の戦後の復興経験が、残念ながら現在の日本の海外支援へ生かされていない。これでは日本が開発協力の分野で独自の指導力を発揮できない。

第2に、現在取り組まれている日本国内の地域おこしと、途上国支援という国際業務の間に交流がほとんどないことである。ここで先進国と途上国を統一的に考える視点が大切となる。生計アプローチという考え方によって、先進国の社会問題と途上国の開発課題が結びつけられることは強調するに値する。貧困や豊かさは地球上どこに生活する人々にもあてはまる共通の課題である。日本においても、過疎化する地域の再生や、高齢者福祉はまさにいかに生きるかの課題である。この内外の垣根を越えて、例えばアフリカへの支援が国内での福祉への新たな視点を提供するなど、日本自身にも学ぶ機会を提供する相互交流がなされな

い限り、本当の意味での国民参加のアフリカ支援にはほど遠いままであろう。生計アプローチにより行為者の主体性を尊重するというなら、国内における社会的弱者への対応においても同様の態度が示される必要がある。その意味でも生計アプローチを批判的に吟味し、今後のよりよい世界のあり方につなげることが肝要である。

【参考文献】

- 斎藤文彦 [2005] 『国際開発論：ミレニアム開発目標による貧困削減』日本評論社。
- Commission for Africa [2005] *Our Common Interest : Report of the Commission for Africa*, London : Commission for Africa.
- Cooke, Bill, and Uma Kothari eds. [2001] *Participation : The New Tyranny?*, London : Zed Books.
- Hickey, Samuel, and Giles Mohan [2004] *Participation : From Tyranny to Transformation?*, London : Zed Books.
- Livelihoods Connect (<http://www.livelihoods.org/>)
- Toner, Anna [2003] "Exploring Sustainable Livelihoods Approaches in relation to Two Interventions in Tanzania," *Journal of International Development*, 15 (6), pp.771-781.
- United Nations Development Programme(UNDP) [2003] *Human Development Report*, New York : Oxford University Press.
- UN Millennium Project [2005] *Investing in Development : A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals*, London : Sterling.

(さいとう・ふみひこ / 龍谷大学)